最　高　行　政　法　院　判　決

109年度上字第132號

上　訴　人　中國石油化學工業開發股份有限公司

代　表　人　陳瑞隆
訴訟代理人　李益甄　律師
　　郭心瑛　律師
　　陳柏霖　律師（兼送達代收人）
被 上訴 人　高雄市政府工務局

代　表　人　蘇志勳
訴訟代理人　鄭瑞崙　律師
　　李幸倫　律師
　　梁家惠　律師

上列當事人間道路挖掘管理自治條例事件，上訴人對於中華民國108年12月17日高雄高等行政法院107年度訴字第57號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。

理　由

一、本件上訴人之代表人原為林○○，嗣變更為陳瑞隆；本件被上訴人之代表人原為吳○○，嗣變更為黃○○，復變更為蘇志勳；均分別據新任代表人具狀聲明承受訴訟，經核並無不合，應予准許。

二、本件事實經過：

(一)緣台灣中油股份有限公司（下稱中油公司）所屬高雄煉油總廠分別於民國79年及80年間以施作左高長途油管汰舊換新市中心段工程為由，向被上訴人所屬養護工程處（下稱養工處；現高雄市道路挖掘管理權限已劃歸被上訴人管轄）申請在高雄市○○區○○三路路段挖掘及埋設3條輸油管線（管徑分別為8英吋、6英吋及4英吋），及在高雄市○○區○○

◯路◯段挖掘及埋設6條輸油管線（管徑分別為12英吋、8英吋、4英吋各1條及6英吋3條；其中8英吋、6英吋及4英吋各1條為前揭凱旋三路路段3條管線之延伸），分別經養工處核發79年12月15日（79）高市工養處管線證字第950129號（下稱系爭許可證1）及80年4月13日（80）高市工養處管線證字第050076號挖掘道路許可證（下稱系爭許可證2）同意挖掘及埋設上述管線。

(二)嗣於103年7月31日夜間，高雄市◯◯區◯◯◯路◯◯◯◯◯◯◯◯◯◯段發生氣爆事件後，經被上訴人調查認定上訴人及李長榮化學工業股份有限公司（下稱榮化公司）自承分別利用上開管線中之6英吋及4英吋管線作輸送丙烯之使用，中油公司另利用上開8英吋及6英吋管線分別作輸送乙烯及苯（芳香烴）之用，均不符系爭許可證1、2之原申請使用目的，顯有不當將輸油管線作為輸送丙烯、乙烯及苯等氣體使用之事實，並認定榮化公司所使用之4英吋管線疏於維護致丙烯大量洩漏發生氣爆，而發生危害民眾生命、身體及財產權等公共安全之情事，倘不廢止系爭許可證1、2，將對公益有所危害，乃依行政程序法第123條第4款（被上訴人嗣以訴願答辯理由狀追補同條第1款、第3款、第5款）規定，以中油公司煉製事業部(高雄煉油廠)為受文者，分別以103年8月19日高市工務工字第10336525000號函（下稱原處分1）廢止系爭許可證1；以同年10月3日高市工務工字第10337662000號函（下稱原處分2）廢止系爭許可證2中關於榮化公司輸送丙烯4英吋管線、上訴人輸送丙烯6英吋管線及中油公司輸送乙烯8英吋管線、輸送苯（芳香烴）6英吋管線之使用挖掘道路及管線使用道路許可。

(三)上訴人不服原處分1及2中關於其用以輸送丙烯6英吋管線之許可部分，分別提起訴願，經高雄市政府以104年2月17日高市府法訴字第10430155000號訴願決定（下稱訴願決定1）及104年2月16日高市府法訴字第10430155800號訴願決定（下稱訴願決定2）均遭不受理，上訴人不服而合併提起行政訴

訟。經高雄高等行政法院（下稱原審）104年度訴字第157號判決駁回，復經本院107年度判字第280號判決駁回上訴確定。上訴人遂以被上訴人作成原處分1及2關於其用以輸送丙烯6英吋管線之許可，致其受有財產上損失而應予補償為由，於107年2月8日提起行政訴訟，並聲明：被上訴人應給付上訴人新臺幣120,692,978元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按週年利率5%計算之利息。經原審以107年度訴字第57號判決（下稱原判決）駁回上訴人之訴，上訴人遂提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)查被上訴人原係依行政程序法第123條第4款規定，以原處分1廢止系爭許可證1，並以原處分2廢止系爭許可證2其中關於榮化公司輸送丙烯4英吋管線、上訴人輸送丙烯6英吋管線及中油公司輸送乙烯8英吋管線、輸送苯（芳香烴）6英吋管線之使用挖掘道路及管線使用道路許可。嗣因上訴人對原處分1、2提起訴願，被上訴人乃於103年12月22日提出訴願補充答辯狀，追補行政程序法第123條第1款、第3款及第5款規定作為廢止處分之法律依據。後經高雄市政府決定不受理，上訴人乃對原處分1、2合併提起行政訴訟，嗣經原審以104年度訴字第157號判決駁回，復經本院107年度判字第280號判決駁回上訴確定，堪認被上訴人為廢止系爭許可證1、2確曾先後援引行政程序法第123條第4款、第5款規定作為其法律依據，且其中第5款部分經法院判決得作為合法之廢止事由無誤。從而，如上訴人確屬系爭許可證1、2之受益人而因信賴該處分致遭受財產上之損失時，依行政程序法第126條第1項規定，被上訴人應給予合理之補償。

(二)上訴人主張被上訴人自始否認上訴人為系爭許可證1、2之相對人，不可能也無法向上訴人告知補償事由並表明補償損失之意，且被上訴人未曾將原處分1、2之書面送達給上訴人，

本件損失補償請求權時效尚未開始進行云云。查上訴人於103年9月16日訴願書中已援引行政程序法第126條規定，足見上訴人對其得依行政程序法第126條規定行使損失補償請求權乙節已知之甚詳。而被上訴人為廢止系爭許可證1、2先後援引行政程序法第123條第4款、第5款規定作為其法律依據。且高雄市政府作成訴願決定1、2時於訴願決定均已載明上情並已於104年2月24日（原判決誤載為104年4月24日）送達決定書予上訴人。

(三)高雄市政府作為被上訴人之上級機關，既於訴願決定1、2中再度明確告知上訴人廢止授益處分之法律依據包含行政程序法第123條第4款、第5款規定，且上訴人於提起訴願時亦已知悉其在此情形下得行使損失補償請求權。應認上訴人至遲於104年2月24日收受上開訴願決定時起算行政程序法第126條第2項準用第121條第2項規定之消滅時效，迄106年2月25日即已屆滿2年期間。惟上訴人遲至107年2月8日始提起給付訴訟，是其縱因被上訴人援引依行政程序法第123條第5款規定廢止系爭許可證而具有補償請求權，亦已因罹於時效而消滅。

(四)上訴人雖主張行政機關應告知補償之可能性，而非告知廢止事由，本件損失補償請求權時效尚未開始進行云云。參照立法院最終三讀通過之現行行政程序法第121條第2項條文，係參考國家賠償法第8條規定之立法體例。倘行政機關已向損失補償請求權人告知其廢止授益處分之法律依據包含行政程序法第123條第4款、第5款規定，則該補償請求權時效即應起算。是上訴人於行政機關告知其前揭事由後，即得逕依行政程序法第126條規定提起一般給付訴訟向被上訴人行使損失補償請求權，故上訴人上開主張，自不可採。

(五)綜上所述，上訴人主張被上訴人應依行政程序法第126條規定給予損失補償，然其所據之補償請求權顯已因罹於時效而消滅。從而，上訴人請求被上訴人給付如訴之聲明所示之損失補償暨利息，均無理由，應予駁回。

五、上訴意旨略謂：

(一)關於原處分1、2之法律依據，被上訴人於處分作成時原以行政程序法第123條第4款規定為據，至訴願階段方追補同條第5款作為廢止依據。然原審104年度訴字第157號判決已認同條第4款作為廢止依據應有可議，而應以同條第5款作為廢止依據，更至本院107年度判字第280號判決才予確定。故不應以原處分1、2或訴願決定1、2作成時即起算上訴人請求損失補償之消滅時效，原判決認訴願決定1、2作成時即起算上訴人請求損失補償之消滅時效，有判決適用行政程序法第121條第2項規定不當之違背法令。

(二)另關於行政程序法第121條第2項「行政機關告知其事由」之「內容上」，原判決認行政機關無須再告知受益人得請求損失補償可能性之見解，有違原審107年度訴字第497號判決及本院108年度裁字第1435號裁定，乃不當適用行政程序法第121條第2項規定而有行政訴訟法第243條第1項判決違背法令之情事。

(三)本件訴願機關即高雄市政府於訴願決定1、2之決定書中不僅未告知上訴人得請求損失補償之可能性，反告知其「不可能性」，故原判決未適用行政程序法第8條誠信原則之規定，已有行政訴訟法第243條判決不適用法規之違法；且原判決未依職權查明重要事證，未敘明相關理由，亦有行政訴訟法第243條第2項第6款判決不備理由之違誤。

(四)關於行政程序法第121條第2項「行政機關告知其事由」之「對象上」，被上訴人及訴願機關即高雄市政府主觀上均否認上訴人之損失補償權人地位，此與原判決認「行政機關向損失補償請求權人告知其廢止授益處分之法律依據」之見解有所矛盾，應有判決理由矛盾或判決不備理由之違法。

六、本院查：

(一)行政程序法第123條第5款規定：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：五、其他為防止或除去對公益之重大危害

者。」第126條規定：「(第1項)原處分機關依第123條第4款、第5款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。(第2項)第120條第2項、第3項及第121條第2項之規定，於前項補償準用之。」第120條第2項及第3項規定：「(第2項)前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。(第3項)關於補償之爭議及補償之金額，相對人有不服者，得向行政法院提起給付訴訟。」第121條第2項規定：「前條之補償請求權，自行政機關告知其事由時起，因2年間不行使而消滅；自處分撤銷時起逾5年者，亦同。」是可知，原處分機關依行政程序法第123條第4款或第5款規定廢止合法授益處分時，因並非可歸責相對人事由所致，所以如相對人因此遭受財產上之損失，且其對授益處分存續的信賴值得保護，基於信賴保護原則的要求，原處分機關即有補償其損失之義務，至於補償的額度，不得超過受益人因該處分存續可得之利益，乃事理之當然。因此依行政程序法第126條第1項規定給予損失補償之要件為：1.須授益處分之受益人受有財產上之損失；2.須該損失係因信賴授益處分之存在而發生；3.須受益人之信賴值得保護；4.行政處分受益人於時效期間內提出補償之申請。

(二)查被上訴人原係依行政程序法第123條第4款規定，以原處分1廢止系爭許可證1，並以原處分2廢止系爭許可證2其中關於榮化公司輸送丙烯4英吋管線、上訴人輸送丙烯6英吋管線及中油公司輸送乙烯8英吋管線、輸送苯（芳香烴）6英吋管線之使用挖掘道路及管線使用道路許可，嗣因上訴人對原處分1、2提起訴願，被上訴人乃於103年12月22日提出訴願補充答辯狀，追補行政程序法第123條第1款、第3款及第5款規定作為廢止處分之法律依據。後經高雄市政府決定不受理，上訴人乃對原處分1、2合併提起行政訴訟，嗣經原審以104年度訴字第157號判決駁回，復經本院107年度判字第280號判決駁回上訴確定等情，為原判決依法確定之事實，核與卷內

資料相符。是原審據上開事實及確定判決，認被上訴人為廢止系爭許可證1、2確曾先後援引行政程序法第123條第4款、第5款規定作為其法律依據，且其中第5款部分經法院判決得作為合法之廢止事由無誤，從而論以如上訴人確屬系爭許可證之受益人而因信賴該處分致遭財產上之損失時，依行政程序法第126條第1項規定，被上訴人應給予合理之補償，核無違誤。惟依前段之說明，原審應予釐清者，首先在於上訴人是否該當行政程序法第126條第1項規定所稱之受益人，而原判決未就此要件予以論斷，逕以上訴人所依行政程序法第126條第1項規定之補償請求權已因罹於時效而消滅，駁回上訴人於原審之請求，上訴意旨就原判決認定時效消滅一節予以指摘，爰先就此爭議予以論斷。

(三)依前揭行政程序法第126條規定，行政處分廢止之損失補償準用同法第121條第2項規定，補償請求權，自行政機關告知其事由時起，因2年間不行使而消滅；自處分撤銷時起逾5年者，亦同。是可知關於該項損失補償請求權，其消滅時效之期間，較行政程序法第131條第1項規定之10年為短，即2年及5年，前者自「行政機關告知其事由時」起算，後者則自處分廢止時起算。惟何謂 「行政機關告知其事由時」，其內容如何？其方式如何？則係本件爭議之所在。查依立法資料所示，行政程序法第126條之立法理由為「照審查條文通過」，即審查會通過之第115條，並記載以「照謝委員啟大提案第124條修正通過」(按該提案即係立法院議案關係文書院總第1584號，委員提案第1666號之整合案)，於該提案中未見謝啟大委員之說明，而行政院提案則使用相同之文字，說明以：「又為維護法之安定性，並避免日後舉證之困難，本條第2項特規定信賴補償之請求權人應自行政機關告知其事由時起2年間，或自處分撤銷時起5年內，行使其權利……參考國家賠償法第8條、德國行政程序法第48條第3項.....」，亦未進一步就「告知其事由」有所說明。至當時同時審查之陳婉真委員提案之條文為：「受益人之信賴補

償請求權應於1年內行使之。但行政機關未就該項期間告知受益人者，該項期間不為起算。」其說明以：「為維護法之安定並避免日後舉證之困難，本法特規定信賴補償之請求權人應於1年內行使其權利。但由於請求權人未必熟諳法律，故使行政機關就此負有告知義務，如有違反，則該項期間即不為起算，以保護請求權人。……參考德國行政程序法第48條。」查上開陳婉真委員提案條文即係德國行政程序法第48條第3項第4句之內容，惟所稱之告知請求期間，並自此起算1年期間之立法例，並未被上開審查會採納，而係採取國家賠償法第8條：「賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因2年間不行使而消滅；自損害發生時起，逾5年者亦同。」之體例，是可知立法者所謂參考德國行政程序法第48條第3項規定，其意旨應在於採取該規定之精神，於我國法之脈絡下，應認為係告知人民補償之可能性。否則，因廢止處分本應依行政程序法第110條之規定對相對人或已知之利害關係人送達、通知或使知悉內容，如將該「告知其事由」解釋為告知廢止處分作成之情事，則失去參考德國行政程序法第48條第3項規定之意義。至於告知之方式，法未明文，因僅屬事實行為，且非廢止行政處分本身，故並無書面或其他要式之要求，只要能使請求權人知悉有補償之可能性為已足。

（四）查上訴人分別於103年9月10日、103年10月9日知悉原處分1、2，並於103年9月17日（被上訴人收文日）對原處分1提起訴願，上訴人於訴願書已援引行政程序法第126條規定，主張以在行政程序法實施前後，本院之判決先例一向的看法係行政機關即使具有行政程序法第123條第4款、第5款規定所示，得予廢止授益行政處分之法律依據，然恣意輕忽人民信賴利益之保護或財產權、工作權之補償，該廢止授益處分之行政處分即屬違法之行政處分等語；而被上訴人於103年12月22日提出訴願補充答辯狀，追補行政程序法第123條第1款、第3款及第5款規定作為廢止處分之法律依據等情；且高雄市政府作為被上訴人之上級機關，本於行政機關職務監督

及行政一體之職責，於訴願決定書再度明確告知上訴人廢止授益處分之法律依據包含行政程序法第123條第4款、第5款規定，並合法送達於上訴人等情，此為原判決依法確定之事實，核亦與卷內資料相符。基此，原判決認定被上訴人或其上級機關高雄市政府已依法「告知其事由」，時效開始起算，固非無見。惟依前揭之說明，所謂「告知其事由」係指告知補償請求權人即受益人補償之可能性，則原審未就上訴人是否屬受益人予以調查審認，亦未就被上訴人或其上級機關高雄市政府是否曾告知受益人補償之可能性予以調查審認，逕以上開告知廢止處分法令依據之情事，遽認被上訴人及高雄市政府已為行政程序法第121條第2項之告知，並認請求權時效應自訴願決定書送達之104年2月24日起算，即屬率斷。從而，原審對於關係本件時效判斷之前開重要事實，未依法為證據之調查，予以確定，已有未合。原判決在上開事實，未予釐清前，即認上訴人請求權之行使罹於時效，而為被上訴人勝訴之判斷，即有適用法規不當之違背法令情事。

七、綜上所述，原判決既有上開違背法令情事，且其違法情事，足以影響判決之結果，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為有理由。又對於上訴人是否合於首揭請求損失補償之要件，均有由原審再為調查審認之必要，本院尚無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審，另為適法之裁判。又本院107年度判字第280號判決固許上訴人就廢止系爭許可證1、2之原處分1、2提起訴訟，惟同時指明以：「上訴人中油公司既為系爭2許可證所載之受處分人，而此記載復未經變更，則被上訴人就前開許可處分之廢止，以上訴人中油公司為受處分對象，作成廢止處分（原處分1、2），當無違誤。至於上訴人中石化公司雖為系爭6英吋管線真正所有權人，而為系爭2許可證之實際規制對象，僅屬廢止處分之利害關係人，得藉由提起或參加訴訟以維護並保障權益」等語，認定系爭許可證1、2之受處分人自始至終均係訴外人中油公司，而非上訴人，原審於審理時應予注意，併此指明。

八、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　9　　月　　30　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　侯　東　昇

法官　簡　慧　娟

法官　鍾　啟　煌

法官　蔡　紹　良

法官　王　碧　芳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　110　　年　　9　　月　　30　　日

書記官　葉　倩　如